Advances in Social Sciences 社会科学前沿, 2026, 15(11), 240-247
Published Online November 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ass
https://doi.org/10.12677/ass.2026.1511920

Hans汉斯

社区嵌入式养老托育服务多元协同机制研究

——基于福利多元主义的多案例分析

康丹丹，夏　珑

华北电力大学(保定)法政系，河北　保定

收稿日期：2026年9月28日；录用日期：2026年11月2日；发布日期：2026年11月17日

摘　要

在人口老龄化与少子化叠加背景下，社区嵌入式养老托育成为补齐基层“一老一小”民生短板的重要实践，多元主体协同是保障服务长效运行的关键。本文以福利多元主义为理论基础，选取山东Q市F、Z社区和W市D社区，构建“制度－资源－互动”三维分析框架，采用多案例比较研究，结合访谈与实地调研资料展开分析。研究表明，受社区资源禀赋条件制约，三地演化出市场资源驱动、公共资金主导、物业平台赋能三类协同路径。实践过程中普遍存在基层配套制度细则缺失、资源整合难度大、主体常态化互动渠道不足的问题，同时伴随公私目标冲突、福利分配公平性不足等现实矛盾。对此，需要健全制度契约体系、统筹调配各类服务资源、搭建联动协商平台，并依据社区实际分类施策，为完善基层嵌入式养老托育协同治理提供实践参考。

关键词

福利多元主义，嵌入式养老托育，多元协同，一老一小

Research on the Multi-Actor Collaborative Mechanism of Community Embedded Elderly Care and Childcare Services

—A Multi-Case Analysis Based on Welfare Pluralism

Dandan Kang, Long Xia

Department of Law and Politics, North China Electric Power University (Baoding), Baoding Hebei

Received: September 28, 2026; accepted: November 2, 2026; published: November 17, 2026

文章引用: 康丹丹, 夏珑. 社区嵌入式养老托育服务多元协同机制研究[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(11): 240-247.
DOI: 10.12677/ass.2026.1511920

Abstract

Against the backdrop of population aging and declining birthrates, community-embedded elderly care and childcare is vital for addressing grassroots service shortcomings for "the elderly and children", and multi-subject collaboration is essential for sustainable service delivery. Based on welfare pluralism, this paper selects three communities in Shandong Province and constructs a three-dimensional "institution-resource-interaction" framework for multi-case comparative analysis with interview and fieldwork data. The results show that constrained by community resource endowments, three collaborative paths have been formed: market-resource-driven, public-fund-led and property-platform-empowered. In practice, there are common problems including inadequate grassroots rules, difficult resource integration and insufficient interactive channels, accompanied by public-private conflicts and equity risks. It is necessary to improve institutional contracts, coordinate service resources and adopt classified measures, so as to provide practical reference for optimizing grassroots collaborative governance of embedded elderly care and childcare.

Keywords

Welfare Pluralism, Embedded Elderly Care and Childcare, Multi-Actor Collaboration, The Elderly and Children

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

国家出台《城市社区嵌入式服务设施建设导则(试行)》，明确要求统筹社区资源，推动“一老一小”养老托育一体化布局，为基层嵌入式服务发展指明政策方向[1]。在国家政策引导下，山东省结合省域人口老龄化、少子化叠加的现实省情，接续出台系列配套落地政策推动社区嵌入式养老托育发展[2]。其中，Q 市作为全国社区嵌入式服务建设试点城市，立足本地城市社区密集、新市民群体规模较大的现实特征，重点围绕老年日间照料、婴幼儿临时托管两大民生刚需，依托一刻钟便民生活圈织密基层服务网络[3]；W 市部分县域同样直面城乡混居背景下的“一老一小”照料难题，其下辖区县相继把物业参与养老托育服务、全龄友好社区建设纳入地方民生实事予以推进。

在实践层面，嵌入式养老托育的顶层制度设计与社区微观治理场域之间仍存在一定的衔接间隙与运行张力。一方面，鼓励多方力量共同参与养老托育已经成为政策共识，但多元主体参与社区服务的落地过程仍缺乏细化操作规则，权责划分、协作流程尚未形成明确指引；另一方面，基层社区人口结构、经济基础、社会资源禀赋差异较大，居民老年助餐、康复护理、少儿托管需求多元，完全依靠财政投入容易造成财政负担过重、服务供给单一，而单纯交由市场又难以保障普惠属性。基于此，如何构建稳定高效的多元协同机制，破解社区嵌入式养老托育碎片化供给困境，已经成为兼具理论价值和现实意义的重要议题。本文依托福利多元主义理论，搭建“制度－资源－互动”三维分析框架，选取山东 Q 市、W 市三处不同类型社区开展多案例比较研究，剖析嵌入式养老托育多元协同的生成机理，探寻适配不同社区资源禀赋的协同优化路径。

2. 文献综述与研究框架

2.1. 文献综述

福利多元主义理论起源于对福利国家危机的反思，该理论否定政府包揽全部社会福利的传统模式，提出福利供给并非单一主体的责任，而是由政府、市场、社会组织、家庭分担。福利多元主义厘清了不同主体的福利责任边界，为破解公共服务供给主体单一、财政负担过重等问题提供理论启发。福利多元主义经典分析更多立足于国家宏观福利制度建构，重点阐释不同主体“应当承担何种福利责任”[4]。将该理论向下迁移至社区微观治理场域时，还需要进一步回答责任划分之后，各主体如何厘清实操层面的权责、整合碎片化资源、开展利益协商等现实问题。

国内学界围绕社区嵌入式养老托育多元协同已经形成较为丰富的研究积累。一部分研究立足于国内政策环境，辨析不同主体在“一老一小”服务中的角色定位，论证增强家庭功能的重要性[5]；一部分研究聚焦城市更新与一刻钟便民生活圈建设背景，重点探讨站点空间布局、场地改造以及具体服务项目的运营落地问题[6]，但对建成之后多主体如何协同运转的机制讨论相对有限；还有不少研究选取单一社区或城市开展实地调研，总结基层实践困境并提出优化对策[7]。现有研究大致沿着理论思辨阐释主体角色[8]、扎根实践提炼地方经验路径推进[9]，但较少开展跨案例横向对比，难以解释资源禀赋差异带来的协同模式分化，这也成为本文开展多案例比较研究的出发点。

2.2. 三维分析框架

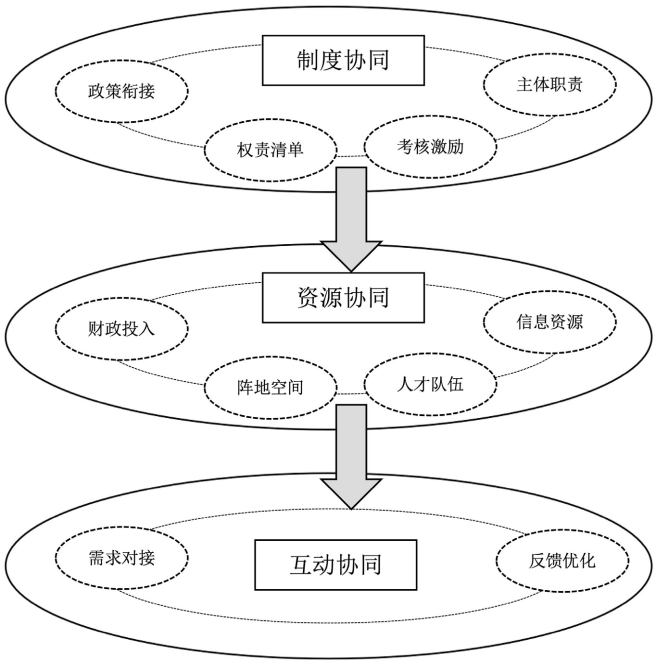


Figure 1. Analysis framework for the multifaceted collaborative governance of community embedded elderly care and child-care services
图 1. 社区嵌入式养老托育服务多元协同治理分析框架

本文基于福利多元主义理论，尝试构建制度协同、资源协同、互动协同的三维分析框架(如图 1 所示)。社区嵌入式养老托育涉及多方参与主体，各类资源与治理关系相互交织，单一分析视角很难完整解析其内在治理逻辑与现实运行困境。为此，本文从规则保障、物质支撑、实践互动三个维度搭建分析体系，

各维度相互关联、层层递进、互为支撑，能够较为完整地解构社区“一老一小”服务多元协同治理的运行逻辑，为后文的案例阐释、问题剖析和优化路径探究提供统一的理论分析范式。

制度协同是多元协同治理的规则基础。依托政策细则、多方合作契约、考评管理机制，清晰界定政府、市场、社会组织、家庭的权责边界，把零散自发的主体参与转化为稳定常态化协作，为资源协同、互动协同提供制度保障。

资源协同是多元协同落地见效的物质载体。聚焦财政资金、阵地空间、专业人才、志愿力量等要素，打破部门与主体壁垒，对各类资源进行盘活、重组与调配，缓解资源碎片化、供需错配问题，将静态制度规范转化为可落地的服务要素。

互动协同是多元协同动态运行的实践纽带。依靠联席会议、需求摸排、联合服务等载体实现多主体常态化对接，动态反馈居民家庭真实照料诉求，反向调整制度规则与资源配置，避免制度虚化、资源闲置，激活整个协同体系运行活力。

3. 研究方法与案例选择

3.1. 研究方法

本文采用多案例比较研究法，运用理论抽样选取样本，借助对照样本剖析资源禀赋差异对多元协同模式的塑造效应。

研究采用半结构化访谈、现场观察与二手资料收集相结合的混合研究方法。为保障调研资料的完备性，本文采用目的性抽样方式，覆盖基层民政管理、社区运营、市场机构、居民家庭四类主体，围绕主体权责关系、资源配置状况、服务运行困境、家庭照料需求等议题开展访谈。共计访谈 34 人次，涵盖街社区工作者 3 人、运营主体 8 人、社会志愿者 5 人及居民代表 18 人(如表 1 所示)。深入服务站点观察助餐、托管、议事等现场，记录主体协作状态；同时收集政策文件、项目台账等资料，完成多源资料三角互证，保障资料效度。

Table 1. Descriptive information on data collection
表 1. 数据收集的描述性信息

社区	数据来源	数据信息统计	
F 社区	深度访谈	访谈人数	受访者身份信息
		11 人	社区工作人员(1)，社区志愿者(2)，运营主体(3)社区居民(5)
	现场观察	观察助餐、四点半课堂、康养科普、居民议事等场景	
	二手资料	F 社区官方微信公众号；有关 F 社区的新闻报道；社区内部资料(如工作汇报、调研报告等)	
Z 社区	深度访谈	访谈人数	受访者身份信息
		11 人	社区工作人员(1)，社区志愿者(2)，运营主体(2)社区居民(6)
	现场观察	观察普惠照料服务、集体组织活动开展过程	
	二手资料	Z 社区官方微信公众号；有关 Z 社区的新闻报道；社区内部资料(如工作汇报、调研报告等)	
D 社区	深度访谈	访谈人数	受访者身份信息
		12 人	社区工作人员(1)，社区志愿者(2)，运营主体(3)社区居民(6)
	现场观察	深入物业运营的“一老一小”服务场所，观察助餐食堂、老年课堂、托育活动	
	二手资料	D 社区官方微信公众号；有关 D 社区的新闻报道；运营记录等内部资料	

3.2. 案例选择

在山东省推进社区嵌入式养老托育服务建设进程中，受资源禀赋分化影响，不同社区演化出差异化实践路径。其中Q市作为全国嵌入式服务建设试点，W市着力推动县域全龄友好社区建设，两市内部不同社区的治理约束与民生诉求呈现显著分异。基于情境异质性、实践成熟度与调研可行性的遴选原则，本文选取Q市F社区、Z社区以及W市D社区开展多案例对比。

F社区成立于2021年7月，辖区面积0.7平方公里，涵盖6个住宅小区，常住人口约1.3万人，商业网点85个，居民中97%以上为外来新市民。社区周边商户、医疗机构、教育机构密集，依托Q市嵌入式服务试点政策支持，社区与多家单位建立共建关系，形成市场资源驱动型协同模式，能够代表城区成熟居住区依托市场力量补充普惠服务的典型路径。

Z社区占地面积约4.6平方公里，分为4个居民小区，本地居民1577户、5847人，外来居民6800人，是Q市第二大自然村。2011年6月实施旧村改造，2016年12月全部完成居民回迁。社区集体经济实力较强，将“一老一小”服务建设纳入集体重点投入项目，形成公共资金主导型协同模式，能够代表大型回迁安置社区以公共资金保障基础服务的典型路径。

D社区位于W市县域城区，是以中华孝道文化为主题的大型社区，规划建筑面积43万平方米，目前已入住1300余户、4000余人。社区以“家人文化”为核心理念，配套建有安养院、国学教育中心及老年日间照料中心，物业服务由项目开发企业旗下物业公司承担，约80%员工由教育中心义工转岗而来。社区中60岁以上老人约占人口总数的30%，形成物业平台赋能型协同模式，能够代表县域物业主导型社区依托企业平台整合资源的典型路径。

4. 社区嵌入式养老托育多元协同模式及其治理困境

基于福利多元主义理论与“制度–资源–互动”三维分析框架，结合实地调研资料，下文依次剖析F、Z、D三个社区嵌入式养老托育服务的多元协同实践机制。

4.1. 市场资源驱动机制：F社区的商户联动路径

依托Q市嵌入式养老托育试点政策，街道统筹专项资金改造社区综合服务中心场地，社区推行商户共建制度，吸纳商超、诊所、餐饮、教培机构共72家市场主体组建服务联盟，建立商户供给清单与居民家庭需求清单双向匹配机制。单纯依靠财政投入难以持续覆盖广大家庭多样化照料诉求，社区将辖区小微商户作为公共服务的重要补充，旨在缓解家庭照料压力，而非完全替代家庭的基础照料责任。F社区以社区综合服务中心为对接平台，每月召开联席会议，协调商户资源匹配家庭的养老、托育诉求。联盟商户结合自身经营禀赋提供公益服务：诊所定期入站点开展慢病义诊，餐饮商户为高龄老人提供优惠助餐与上门配送，美发门店设立固定公益服务日，教培机构开设星光四点半公益课堂，填补双职工家庭工作日临时托育缺口。社区本土志愿服务队下设银龄帮扶、少儿护航分队，开展老年心理陪伴、亲子代际活动，本地小型公益组织承接康养科普、育儿宣讲，帮助提升家庭自身照料能力。

社区依靠商户共建激励办法，以荣誉授牌、社区宣传等非物质激励吸引商户参与，缺乏稳定补贴与风险分担细则。F社区商户(F-03, F-07)表示“公益服务持续占用门店人力，单纯荣誉激励难以长久支撑，一旦经营压力上升，公益服务频次会相应下调，面向家庭的服务供给稳定性存在隐患。”这一现象凸显公私合作的内在张力：商户以经营收益为存续前提，而社区照料服务强调普惠公益属性，多元主体之间的福利责任分担尚未通过制度清晰界定。政府提供阵地与政策支撑，市场主体输出人力服务，志愿者补充公益性陪伴，盘活辖区存量商业资源；月度联席会议搭建起常态化沟通渠道，维系多方主体与家庭之间的供需对接。这套模式形成政府供给政策阵地、市场提供便民照料、社会组织与志愿者补充精细服务

的协同格局，市场力量发挥资源驱动作用。

4.2. 公共资金主导机制：Z 社区的集体统筹路径

Z 社区将“一老一小”服务纳入集体民生重点项目，综合服务站点依托区级专项补贴与社区集体收益共同建成，改造社区配套用房作为服务阵地。社区服务以基础保障为核心，面向辖区家庭提供基础养老与课后托管支持，减轻家庭照料负担。面向高龄常住居民家庭，社区常态化开展免费体检、生日慰问、助餐配送，开设社区大学康养课堂，普及慢病管理、防跌倒知识；托育板块改造儿童游乐场地，成立儿童议事会收集家庭诉求，开设国学研学、中医药科普等少儿课程，缓解回迁家庭、双职工家庭托管压力。

回迁片区商业基础薄弱，商户参与公益照料意愿不足，康养评估、专业托育等服务只能通过政府招标引入外部社会组织承接。Z 社区居民(Z-04)提到“现有资源优先保障回迁户籍家庭，外来租户家庭照料需求难以同等满足。”社区志愿队伍以本地回迁中老年居民为主，外来流动人口家庭较少被纳入动员体系，外来家庭较难平等参与邻里互助，暴露出多元福利供给体系中的公平性问题。依托居民代表大会决议确定集体资金投入方案，但对外包社会组织的考核监管细则较为简略。服务资金来自财政拨款与集体经济，场地由社区无偿供给，市场主体参与程度很低，福利供给责任主要由公共体系承担。服务供给由社区自上而下统筹，居民家庭更多作为服务接收方，家庭、社会组织之间协商互动空间有限，整套服务高度依赖公共资金持续投入。

4.3. 物业平台赋能机制：D 社区的物业平台路径

D 社区作为县域物业主导型养老示范社区，日间照料中心为民政定点养老阵地。属地民政拨付专项资金改造小区闲置配套用房，交由房企下属物业公司运营，同步搭建普惠公益与市场化增值服务体系，为辖区家庭提供分层分类的照料选择。普惠板块开设敬老助餐食堂、四点半托育课堂，提供日间照料、儿童临时托管；市场化板块依托物业康养事业部，提供居家护理、康复理疗等付费服务，满足不同家庭的多层次照料需求。社区依托老年大学开设国学养生课程；居民家庭自发成立爱心基金，募集款项补贴普惠服务运营，体现家庭参与福利分担的实践形式；物业定期组织重阳家宴、少儿经典诵读等老幼融合活动，拉近不同家庭之间的联结。

县域本土社会组织发育不足，专业公益机构供给短缺，老年认知干预、婴幼儿精细照护等项目只能依靠阶段性外来公益项目，项目结束服务即终止，家庭难以获得持续性专业支持。邻里互助氛围较好，但政府、居委会、物业、居民家庭之间没有签订正式合作契约，各方权责缺少书面约定，多方协同依靠管理人员人情维系，制度约束偏弱。民政负责场地改造资金投入，物业投入运营人力与管理体系，家庭爱心捐助作为补充资源。物业承担多方联动枢纽，但缺少固定议事会商机制，重大事项依靠临时沟通。D 社区物业运营负责人(D-04)谈到“企业人事调整或者经营战略变化，都会影响‘一老一小’服务投入力度，家庭所依赖的协同照料体系存在不确定性。”

5. 完善多元协同机制的优化路径

福利多元主义提出，福利供给的责任应当由多元主体共同分担，在公私协作的过程中兼顾福利分配的公平性。结合三处社区嵌入式养老托育的现实困境，本文从制度建构、资源统筹、主体互动三个维度探讨优化路径，厘清政府、市场、社会组织与家庭责任，调和公私主体之间的目标冲突，进一步完善社区“一老一小”服务的多元协同运行机制。

5.1. 健全制度契约体系，明晰多元主体福利责任分担

清晰的制度规则是化解公私合作张力、稳定多方协作关系的基础。一方面，要细化社区层面的配套

实施细则，对政府、市场机构、社会组织与家庭的福利责任进行制度化划分，改变当前依靠人情维系合作的非正式治理状态。针对市场参与主体，建立兼顾公益属性与经营收益的激励与风险分担机制，除荣誉表彰外，配套税费减免、场地优惠、项目补贴等实质性支持，缓解商户、物业参与公共照料服务的成本压力，降低市场主体参与的短期化、波动性问题。另一方面，完善服务准入、过程监管与成效评估的契约化管理办法，通过书面协议明确外包社会组织、物业运营方的服务标准、考核指标与退出机制，减少合作不确定性。同时在制度设计中纳入家庭支持条款，出台家庭照料者喘息服务、技能培训等配套政策，强化对家庭基础照料能力的支撑，而非直接替代家庭照料功能。

5.2. 统筹整合多元服务资源，推动福利资源均衡供给

破解资源碎片化难题，兼顾服务供给效率与福利公平性。在资源统筹上，建立跨主体资源清单动态管理机制，整合公共财政、集体资产、市场服务、志愿力量与家庭照料资源，构建多层次资源供给体系。公共财政资源重点投向基础性养老托育服务与专业能力建设；市场资源聚焦满足家庭差异化、个性化照料需求；鼓励家庭投入照料资源的同时，通过公益平台吸纳家庭闲置资源、志愿服务，推动家庭参与福利共建。从案例实践来看，户籍、回迁身份往往成为获取服务的隐性门槛。资源分配应当转向需求导向，以家庭照料困难程度作为分配标尺，保障流动人口家庭公平享有社区“一老一小”服务。依托社区综合服务中心作为资源枢纽，打通各类资源流转渠道，减少不同主体间的资源壁垒，提升资源利用效率。

5.3. 搭建常态化联动平台，拓展家庭参与协商互动渠道

持续完善多方主体互动载体，构建包含家庭在内的常态化协商机制。依托社区综合服务中心搭建固定议事平台，定期组织政府管理人员、市场服务商、社会组织代表、居民家庭代表共同开展协商，将家庭照料诉求直接纳入服务设计、项目调整的全过程，改变以往自上而下单向供给的模式。一方面，引导家庭从单纯的服务接收者，转变为协同治理的参与者，通过居民议事会、需求调研、家庭代表座谈等形式收集真实照料诉求，让服务项目匹配家庭实际需求。另一方面，依托平台促进不同主体协商博弈，妥善平衡公共普惠目标与市场盈利诉求，缓释公私合作张力。借助平台培育邻里互助网络，鼓励家庭之间开展互助照料，发展家庭互助小组、志愿帮扶队伍，形成多元主体持续沟通、协商共治的良性互动格局。

5.4. 分类施策，适配不同社区差异化协同模式

不同社区资源禀赋差异显著，优化路径不宜一刀切。市场资源驱动型社区，重点完善对小微商户的长效激励机制，维护商户联盟稳定，持续挖掘辖区商业资源；公共资金主导型社区，在保障基础服务基础上，适度引入社会力量，拓宽资金来源渠道，降低对财政与集体资金的单一依赖，优化资源分配公平性；物业平台赋能型社区，推动建立多方正式合作契约，弱化对企业经营战略、人事变动的依赖，依托物业平台搭建家庭参与渠道，稳步发展普惠照料服务。通过分类精准施策，充分发挥各类模式优势，补齐各类型社区协同短板，因地制宜完善“一老一小”嵌入式服务多元协同体系。

6. 总结与讨论

本文以山东Q市、W市三处社区嵌入式养老托育实践为研究对象，构建纳入家庭主体的“制度–资源–互动”三维分析框架，考察福利多元主义视角下社区“一老一小”服务多元协同的生成逻辑，丰富福利多元理论在基层民生服务领域的经验研究。三处社区依托自身资源禀赋，分别走出市场资源驱动、公共资金主导、物业平台赋能的协同路径，形成政府、市场、社会组织与家庭共同参与的照料服务体系，在盘活社区资源、补齐家庭照料短板、丰富养老托育供给等方面形成实践经验，为城市社区嵌入式“一老一小”协同治理提供参照。同时，本文局限在于多案例质性研究结论推广范围有限，对家庭内部照料

行为的长期追踪不足，后续可结合量化调研或持续追踪，进一步验证多元协同机制的实施效果。

基金项目

北京市社会科学基金项目“双碳目标下北京市社区居民节电行为驱动机理及引导政策研究”(22GLB032)；保定市哲学社会科学基金项目一般课题“高质量发展背景下保定市高素质干部队伍建设创新路径研究”(2025076)。

参考文献

[1] 国家发展改革委 住房城乡建设部 自然资源部关于印发《城市社区嵌入式服务设施建设导则（试行）》的通知[EB/OL]. 2024-01-03. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926543.htm, 2026-09-21.

[2] 社区嵌入式服务, 让养老托育放心省心[N]. 大众日报, 2025-01-27(03).

[3] 《青岛市城市社区嵌入式服务设施建设运营管理工作指引》政策解读[EB/OL]. 2025-09-26. http://www.qingdao.gov.cn/zwgk/xxgk/fgw/gkml/zcjd/202510/t20251015_10333377.shtml, 2026-09-21.

[4] 彭华民, 黄叶青. 福利多元主义: 福利提供从国家到多元部门的转型[J]. 南开学报, 2006(6): 40-48.

[5] 黄石松, 伍小兰, 胡祖铨, 等. 家庭友好视域下的养老托育服务: 理论探讨与制度构建[J]. 中国国情国力, 2022(11): 4-9.

[6] 张晓婧, 戴昳雯, 孙雯, 等. 少子老龄化背景下社区“一老一小”代际融合设施建设研究[J]. 规划师, 2022, 38(8): 60-65.

[7] 金红磊, 张鹏飞. 社区嵌入式“双龄共养”融合服务的核心架构与内在机理研究[J]. 中国行政管理, 1-13. https://link.cnki.net/urlid/11.1145.D.20260916.1802.004, 2026-09-21.

[8] 周游. 代际互惠驱动下社区嵌入式老幼共育一体化服务的现实困境及实施路径[J]. 中国成人教育, 2025(21): 17-25.

[9] 姬龙涛, 赵先进. 陕西西咸新区聚焦“一老一小”大力推动社区嵌入式服务[J]. 中国民政, 2026(5): 54-55.